

# Les disfuncionalitats en el mapa municipal del nord-est de Catalunya

**XAVIER MATEU I LLEVADOT**

L'any 1984 la Direcció General d'Administració Local de la Generalitat de Catalunya va encarregar a l'equip dirigit per la geògrafa Isabel Rueda un estudi-diagnòstic sobre el mapa municipal de Catalunya i les disfuncionalitats en matèria de delimitació de termes municipals que aquest mapa conté\*.

El motiu que s'encarregués l'esmentat estudi l'hem de buscar a la gran quantitat de problemes exis-

tents en matèria de delimitació municipal i els greus perjudicis d'ordre econòmic, administratiu, urbanístic i social que provoquen aquestes disfuncionalitats. També hi havia en l'encàrrec una altra motivació, i aquesta era la de recollir els elements de tipus demogràfic i territorial que permetessin aprofundir en una reflexió sobre el model de mapa municipal desitjable.

En els gairebé quatre anys transcorreguts des de la data d'inici de l'estudi fins ara s'ha desenvolupat una intensa activitat legislativa en l'àmbit local, derivada de la nova

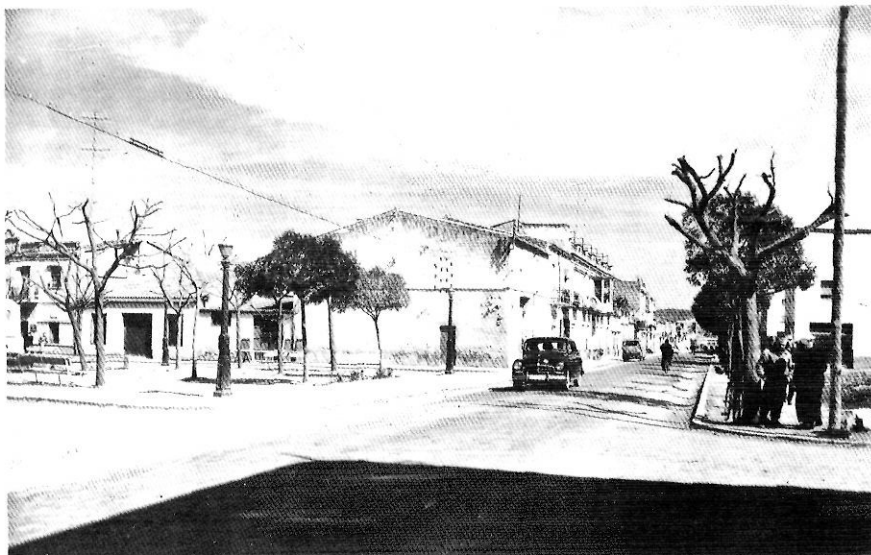
estructuració administrativa de l'Estat entre l'esfera central, autonòmica i la local. Pel que fa a Catalunya, hem de fer especial referència a l'aprovació de les quatre lleis conegudes com a LOT que, a més d'establir el funcionament de l'administració local catalana sobre la base del desenvolupament de la Llei 7/1985, del 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local, presenten com a aspectes d'indubtable transcendència la incorporació de la divisió comarcal de Catalunya al mapa administratiu, la supressió de la Corporació Metropol-

tana de Barcelona i l'establiment d'un règim provisional per a les diputacions catalanes mentre tot el territori de la Comunitat Autònoma no es converteixi en província única.

L'anàlisi de les disfuncionalitats territorials, aplicades a l'estudi del mapa municipal, es pot abordar des de perspectives força diferents. Hom pot prescindir, en la mesura en què això és possible, d'història i tradició i fer una proposta *ex-novo* d'un nou mapa municipal en funció de criteris de població, poblament i fluxos en el territori, o bé hom pot partir del que ja hi ha, considerant l'actual mapa municipal com un patrimoni valuós per al nostre país i proposant que les actuacions de modificació es restringeixin en aquells indrets on, per la gravetat dels problemes plantejats, són imprescindibles. En aquest estudi s'ha partit de la segona opció. La justificació de per què s'ha fet així i no d'una altra manera és d'interès, ja que entronca en l'ampli debat que es desenvolupa a tot el país sobre l'organització territorial de Catalunya, però escapa dels objectius d'aquest article el fet d'introduir-nos-hi.

## Evolució del mapa municipal

L'any 1824 Catalunya estava estructurada en 2.039 municipis que, al llarg de més d'un segle i mig, han anat evolucionant fins a configurar els 940 municipis que la formen actualment. La primera meitat del segle XIX enregistrà una dinàmica especialment intensa d'alteració de termes municipals per motius de reestructuració de l'administració territorial a tot l'Estat espanyol que tingué les fites més assenyalades en la instauració de la divisió provincial (1833), en l'establiment dels partits judicials (1834) i en la posterior disminució del nombre de municipis, que passà dels 2.039 ini-



Salt es va segregar de Girona l'any 1983

cials als 1.083 de l'any 1857, amb la pèrdua de 956 municipis, cosa que vol dir una reducció dels efectius municipals a pràcticament la meitat.

Des de 1857 fins a 1960, és a dir, aproximadament durant tot un segle, el nombre de municipis s'ha anat mantenint, amb una lleugera tendència a la disminució. De 1.083 municipis l'any 1857 es passa a 1.059 l'any 1960, cosa que representa una pèrdua de 24 municipis. Durant aquest període, la tendència a la disminució s'inverteix només durant la breu etapa de la Generalitat republicana, etapa en què es produeixen algunes segregacions de municipis, malgrat les possibilitats agregacionistes que obria la Llei Municipal de Catalunya de l'any 1934.

A partir de 1960 i fins a 1981 comença un fort procés de disminució del nombre de municipis de Catalunya, que és motivat per la voluntat de l'Administració de l'Estat d'adequar el mapa municipal a la redistribució del poblament originada per l'accelerada industrialització dels anys cinquanta i seixanta: de 1.059 municipis l'any 1960 es

passa a 935 municipis l'any 1981, cosa que representa la desaparició de 124 municipis. Des de 1981 fins a 1987 s'inverteix la tendència seguida fins al moment i es produeix la segregació de cinc nous municipis, tots ells l'any 1983, amb la qual cosa el nombre de municipis se situa l'any 1987 en 940.

A les actuals comarques del nord-est de Catalunya, àmbit que comprèn aproximadament la província de Girona (menys els municipis d'Espinelles i de Viladrau, però que inclou cinc municipis de la Cerdanya adscrits a la província de Lleida —Bellver de Cerdanya, Lles, Montellà i Martinet, Prats i Samdor i Prullons—, tres del Ripollès adscrits a la de Barcelona —Montesquiu, Santa Maria de Besora i Sant Quirze de Besora— i un altre de la Selva —Fogars de Tordera— adscrits, també a Barcelona), l'evolució del nombre de municipis ha seguit la mateixa tendència que a la resta del país. Així, a les set comarques que considerem, l'evolució del nombre de municipis ha estat similar que a la resta de Catalunya, per bé que amb alguns elements característics propis derivats del fet provincial.

Aquestes set comarques comptaven amb 488 municipis l'any 1824, els quals quedaren reduïts a la meitat l'any 1819 (259 municipis) i a partir d'aquesta data anaren disminuint lentament fins a arribar als 229 municipis amb què compten actualment. Cal posar de relleu que entre l'any 1900 i el 1950 hi hagué un petit increment transitori de demarcacions municipals (Vegeu el Quadre 1).

**Quadre 1. EVOLUCIÓ DEL NOMBRE DE MUNICIPIS A LES COMARQUES DE L'ÀREA DE GIRONA. (1824-1987)**

COMARCA	1824	1845-50	1857	1900	1950	1988
Alt Empordà	111	111	70	70	72	68
Baix Empordà	76	56	41	42	42	36
Cerdanya	49	38	23	23	23	16
Garrotxa	57	48	26	27	27	21
Gironès	102	87	44	43	44	38
Ripollès	55	48	29	27	28	24
La Selva	48	40	26	26	26	26
TOTAL	498	428	259	258	262	229



Vila-sacra i Vilabertran, conflictes de límits amb Figueres.



Al·ludíem a elements característics pel fet que, durant els deu anys compresos entre 1965 i 1975, la Diputació i el Govern Civil de Girona, al contrari del que va ocórrer en altres províncies, posaren una certa resistència a l'aplicació estricta de les instruccions rebudes de l'Administració central de l'Estat, que recomanaven l'aplicació d'una dràstica política de reducció de municipis. En aquest període, les comarques de muntanya de la província de Lleida passaren de 139 municipis a 65, i a la comarca de la Cerdanya la part adscrita a la província de Lleida passà de deu municipis a cinc. Cosa molt semblant succeí a les comarques de muntanya de la província d'Osona.

Els mateixos òrgans de la província de Girona, Diputació i Govern Civil portaren a terme una política d'agregacions més cauta, i més respectuosa amb els interessos dels petits municipis, i per aquest motiu la reducció del seu nombre no fou tan extremada. Per posar un exemple, dins la comarca de la Cerdanya, la part adscrita a la província de Girona passà de tretze municipis a onze, disminució molt inferior a l'experimentada en la part lleidatana.

Des del restabliment de la Generalitat, a la província de Girona s'ha dut a terme la segregació de tres nous municipis, tots ells l'any 1983: Salt, Sarrià de Ter i Sant Julià del Llor i Bonmatí. A les altres tres províncies catalanes, en el mateix període, s'han segregat només dos municipis més, l'Aldea, al Baix Ebre, i Vilanova del Vallès, al Vallès Oriental.

### Disfuncionalitats territorials

Pel que fa a les disfuncionalitats territorials, i seguint el criteri de circumscriure l'anàlisi als aspectes de límits municipals que hem indicat en la introducció d'aquest article, hem analitzat els enclavaments, o sigui, les parts d'un terme municipal que no tenen continuïtat territorial amb la resta del territori del mateix municipi, i els conflictes de límits entre municipis, és a dir, els casos en què un límit de terme municipal divideix una unitat urbana, edificativa o funcional evident i causa per aquest motiu un perjudici greu.

En el cas dels enclavaments, no és estrany de trobar-se amb casos de dubte davant dels quals, tot sovint, els mateixos ajuntaments no coneixen del cert quina és la realitat de la seva situació, circumstància aquesta que és habitual quan una problemàtica de dret no té cap im-

plicació amb les situacions de fet. De l'estudi realitzat s'han detectat un total de 86 enclavaments, distribuïts de manera força desigual en el territori. En les comarques del nord-est de Catalunya, aquest és un fenomen molt poc estès, ja que només en trobem en quatre ocasions: dos a l'Alt Empordà, una a la Garrotxa i una al Ripollès.

Més greu és la presència de disfuncionalitats municipals per motiu de límits. De 345 municipis amb problemes d'aquestes característiques detectats a Catalunya, 86 pertanyen a les comarques estudiades aquí amb més detalls (vegeu el Quadre 2 i el mapa). D'aquests, n'hi ha 54 que tenen problemes de límits amb un únic municipi veí, 26 en tenen amb dos municipis veïns i sis que en tenen amb més de dos municipis veïns.

Destaquen els casos de Figueres, a l'Alt Empordà, que té conflictes de límits amb cinc municipis

Quadre 2. ENCLAVAMENTS I CONFLICTES DE LÍMITS EN ELS MUNICIPIES DE LES COMARQUES DE GIRONA (1987)

COMARCA	enclv	Mun	Cnfl	un	dos	tres
Alt Empordà	2	68	15	12	2	1
Baix Empordà	0	36	15	9	6	0
Cerdanya	0	16	5	4	1	0
Garrotxa	1	21	8	5	2	1
Gironès	0	38	16	10	4	2
Ripollès	1	24	8	6	1	1
La Selva	0	26	19	8	10	1
TOTAL	4	229	86	54	26	6

Notes: enclv = nombre d'enclavaments, Mun = nombre de municipis, Cnfl = total municipis amb conflictes, un = conflicte amb un municipi, dos = conflicte amb dos municipis, tres = conflicte amb tres o més municipis.



# GEOGRAFIA

Serinyà, problemes amb  
Porqueres.



veïns (Cabanès, Llers, Vilabertran, Vilafant i Vila-sacra), i els de Girona i Porqueres, al Gironès, amb el mateix nombre de conflictes cada un d'ells; Girona amb Celrà, Fornells de la Selva, Quart, Sarrià de Ter i Salt, i Porqueres amb Fontcoberta, Banyoles, Serinyà, Camós i Cornellà de Terri. A tot Catalunya només hi ha dos municipis més amb tant alt nivell de conflicte: Tordera i Bar-

celona. Tots els municipis de l'àrea de Girona en els quals s'han detectat indicis de conflicte de delimitació del terme figuren en la Taula 1.

Alguns d'aquests casos detectats, analitzats amb més detall, possiblement perdrien la categoria de problemes sobre els quals cal actuar per a trobar-hi una solució, degut al fet que, per motiu de la poca entitat del conflicte, l'adopció

d'una solució pot arribar a ser socialment més costosa que el manteniment de la disfuncionalitat. Però en molt altres casos, en què la disfuncionalitat comporta la participació entre dos municipis d'un nucli de població i en què la prestació de serveis en una de les dues parts del nucli va a càrrec no del mateix municipi sinó del municipi veí (amb el qual es té més relació que amb la

**Taula 1. MUNICIPIS ON ES DETECTEN INDICIS DE CONFLICTE DE DELIMITACIÓ DEL TERME MUNICIPAL (1987)**

## ALT EMPORDÀ

Agullana  
L'Armentera  
Cabanès  
Figueres  
Garrigàs  
Llers  
Palau de Santa Eulàlia  
Santa Llogaia d'Àlguema  
Saus  
La Vajol  
Ventalló  
Vilabertran  
Vilafant  
Vila-sacra  
Vilaür

## BAIX EMPORDÀ

Begur  
Bellcaire d'Empordà  
La Bisbal d'Empordà  
Calonge  
Castell d'Aro  
Cruïlles, Monells i Sant Sadurní de l'Heura  
Forallac

## MONTSANT

Mont-ras  
Palafrugell  
Palamós  
Pals  
Sant Feliu de Guíxols  
Torroella de Montgrí  
Ullà  
Vall-Ilòbrega

## CERDANYA

Guils de Cerdanya  
Lles  
Montellà i Martinet  
Prullans  
Puigcerdà

## GARROTXA

Montagut  
Olot  
Les Preses  
Sant Jaume de Llierca  
Sant Joan les Fonts  
Santa Pau  
La Vall de Bianya  
La Vall d'en Bas

## GIRONÈS

Aiguaviva  
Banyoles  
Besanó  
Camós  
Celrà  
Cornellà del Terri  
Fontcoberta  
Fornells de la Selva  
Girona  
Porqueres  
Quart  
Salt  
Sant Gregori  
Sant Julià de Ramis  
Sarrià de Ter  
Serinyà

## RIPOLLÈS

Camprodon  
Llanars  
Les Lloses  
Molló  
Montesquiu  
Planoles  
Sant Quirze de Besora  
Toses

## LA SELVA

Arbúcies  
Blanes  
Brunyola  
Fogars de Tordera  
Hostalric  
Lloret  
Maçanet de la Selva  
Massanes  
Osor  
Riells i Viabrea  
Riudarenes  
Riudellots  
Sant Feliu de Buixalleu  
Sant Hilari Sacalm  
Sant Julià del Llor i Bonmatí  
Sils  
Susqueda  
Vidres  
Vilobí d'Onyar

pròpia capital municipal), aquesta disfuncionalitat pot revestir una importància considerable.

### El model de mapa municipal i els conflictes de límits

S'ha donat per bo, en la major part dels treballs sobre l'estructuració administrativa del territori de Catalunya, que el mapa municipal català és excessivament trencat, que el nombre de municipis és massa elevat i els municipis massa petits i que el mapa municipal actual és massa heterogeni per ser una bona base d'actuació de l'Administració.

Aquest *consens* en la valoració negativa de la situació present ha d'ésser revisat a la llum d'un plantejament que cal formular d'entrada. La realitat actual no ha estat creada per una decisió exògena, sinó que és fruit d'un procés de lligams entre els elements físics del territori i les diverses conjuntures econòmiques, polítiques i socials que s'han desenvolupat durant segles. Atès aquest fet, caldrà plantejar-se, doncs, fins a quin punt ens cal modificar la realitat present per fer-la més *rendible*, més eficaç per a la prestació de serveis, més adequada per a l'exercici de competències. En aquesta línia, cal analitzar si, més que no adaptar el territori a l'àmbit adequat per a la gestió de serveis, no han de ser l'administració i els àmbits de prestació de serveis d'abast superior al municipi els que caldrà adaptar al territori, tot respectant, en allò que sigui possible, les agrupacions humanes i de fun-



*Celrà també ha tingut conflictes amb Girona.*

cionament que són els municipis.

Dins el conjunt d'actuacions que cal abordar de cara a la redefinició del mapa municipal de Catalunya, establir el llinar de grandària poblacional mínima dels municipis és, potser, el fet que podria plantejar més canvis i més problemes de definició i el que, a efectes de viabilitat jurídica i administrativa, requereix un estudi més detallat.

També requereix un estudi detallat, sobre el terreny i analitzant tots els casos un a un, la resolució de les disfuncionalitats identificades en el mapa municipal. Pel que fa estrictament als problemes de límits municipals, entenem que el treball que ha de seguir haurà de comprendre un coneixement detallat de cadascuna de les qüestions següents: aclarir si, en cada conflicte de límits, és un o altre municipi qui proveeix els serveis i la manera com aquests afecten els respectius pressupostos municipi-

pals; conèixer amb detall quines són les aspiracions de segregacions i de fusions que tenen els municipis i quina és la seva viabilitat i, finalment, mitjançant la pràctica de funcionament dels Consells Comarcals, caldrà definir quines són les funcions que es reserven a cada nivell de l'Administració Local.

Xavier Mateu és geògraf.

\* L'equip de treball estava format, a més de la directora, per Josep Maria Camarasa, biòleg i especialista en matèria d'ordenació territorial, i per Xavier Mateu, geògraf. Com a col·laboradors en la realització d'aquest estudi, hi van intervenir Isabel Cios, Francesc Muro, Mercè Navarro i Antònia Sabarés, tots ells llicenciats en Geografia.